



## De stuurloze sociale zekerheidsmarkt

**Auteur(s):**

Brink, J.C. van den  
Bergsma, E.N.

*De auteurs zijn als onderzoekers werkzaam bij het College van toezicht sociale verzekeringen.*

**Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4232, pagina 892, 3 december 1999

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*Recent onderzoek naar marktwerking in de sociale zekerheid stemt niet optimistisch. De prikkels in de reïntegratiemarkt lijken niet te werken. Ook de concurrentie tussen de uitvoeringsinstellingen zal naar verwachting moeilijk van de grond komen. Het is dan ook de vraag of marktwerking zal leiden tot een effectievere reïntegratie.*

**Marktwerking is voor de overheid hét sturingsinstrument van de afgelopen tien jaar. Met de Organisatiewet Sociale Verzekeringen van 1997 heeft de overheid ook voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen het stimuleren van marktwerking als doel geformuleerd. In juli heeft de regering plannen voor een grootschalige reorganisatie aan de Tweede Kamer voorgelegd, vorige week is het concept van een nieuw voorstel naar buiten gekomen.**

De introductie van marktwerking bestond oorspronkelijk uit twee onderdelen waarvan er één in het nieuwe plan is overgebleven, namelijk het privatiseren van de reïntegratie-activiteiten. Het verwachte succes van deze vorm van marktwerking is (mede) gebaseerd op de aanname dat de overheid de opdrachtgever door financiële prikkels zo kan sturen dat deze reïntegratie belangrijk vindt.

In de tweede plaats was het de bedoeling dat uitvoeringsinstellingen met elkaar zouden concurreren om de opdrachten van de sociale partners voor de uitvoering van de sociale zekerheid. Het kabinet heeft dit stukje marktwerking uit de plannen geschrapt, de sociale partners willen echter dat het wel door gaat. Zij verwachten als opdrachtgever meer invloed uit te kunnen oefenen op de sociale zekerheid. Het succes van deze tweede vorm van marktwerking is gebaseerd op de aanname dat de druk van de markt (de dreiging van overstap van de opdrachtgever) de uitvoeringsinstelling zodanig stuurt dat deze voldoet aan de wensen van de klant (de sociale partners).

In dit artikel bekijken we kritisch of deze aannames terecht zijn. We zullen betogen dat de introductie van marktwerking een risicovolle wijze is om reïntegreren van arbeidsongeschikten te stimuleren.

### Werken financiële prikkels?

Door de introductie van financiële prikkels heeft de wetgever de afgelopen jaren geprobeerd om de werkgevers en werknemers zo te sturen dat zij het aantal uitkeringsgerechtigden terugdringen. Dit is met name op het gebied van arbeidsongeschiktheid gebeurd en veel minder ten aanzien van reïntegratie van ww'ers. Wij gaan verder alleen in op de prikkels in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

Sinds begin jaren negentig is een serie prikkelwetten ingevoerd, achtereenvolgens: TAV ('92), TBA ('93), Tz ('94), Wulbz ('96) en Pemba ('98)<sup>1</sup>. Deze wetten hadden tot doel het aantal arbeidsongeschikten terug te brengen. Met name TBA heeft daar ook werkelijk toe bijgedragen, maar vooral doordat deze wet meer mensen uitsloot van een uitkering. De enige prikkelwet die effect op het aantal zieke werknemers lijkt te hebben gehad, is de wet TZ. De werkgever moest als gevolg van deze wet het loon van een zieke werknemer de eerste twee of zes weken (afhankelijk van de grootte van het bedrijf) doorbetalen. Hierdoor daalde het ziekteverzuim<sup>2</sup>. De wet Wulbz, waardoor de werkgever gedurende het gehele eerste ziektejaar het loon moet doorbetalen, heeft niet voor een structurele daling van het ziekteverzuim gezorgd<sup>3</sup>.

Kijkend naar het totaal aantal zieken en arbeidsongeschikten vanaf 1992 tot en met 1998, blijkt de werking van de verschillende prikkels beperkt te zijn. Het ziekteverzuim is na invoering van Tz wel met een procent gedaald, maar is sindsdien (met lichte schommelingen) gelijk gebleven. Het aantal arbeidsongeschikten is nu zelfs groter dan in 1992, het jaar waarin begonnen werd met de financiële prikkelwetten. Het uitblijven van een verdere daling van het ziekteverzuim kan verklaard worden uit het economisch gunstige klimaat. Bij het aantal WAO'ers is het echter verbazingwekkend dat ondanks een gestage toename van het aantal vacatures, waardoor veel werkgevers een tekort aan personeel hebben, de prikkels niet zodanig werken dat werkgevers meer WAO'ers aannemen of in dienst houden. Als de prikkels bij een krappe arbeidsmarkt niet werken is het de vraag wat er gebeurt als er een overschot aan personeel is.

### *Beperkte invloed prikkels*

Een aantal mechanismen kan deze beperkte invloed van financiële prikkels verklaren.

In de eerste plaats blijken de prikkels geneutraliseerd te worden, zowel door herverzekering van risico's, als door risicoselectie bij

aanname van personeel. De financiële risico's die de werkgever loopt door de introductie van Wulbz (doorbetalen van een jaar loon bij ziekte) zijn door 80% van de werkgevers wegverzekerd. Ook het risico voor de werknemer (doorbetaling van 70% van het loon) is opgevangen, 92% van de werknemers krijgt bij ziekte het volledige loon doorbetaald<sup>4</sup>. Verder is bij de meeste werknemers het WAO-gat, een gevolg van de wet TBA, (gedeeltelijk) opgevuld<sup>5</sup>.

Ook het selecteren van werknemers op hun gezondheid (risicoselectie) is een manier om de prikkel te neutraliseren, omdat hiermee werkgevers hun risico proberen te verkleinen. Naar aanleiding van de wetten TAV, TBA en Tz bleek de helft van de werkgevers strenger te zijn gaan selecteren op basis van gezondheid<sup>6</sup>. Ook na de invoering van de wet die aanstellingskeuringen (in de meeste gevallen) verbiedt, blijkt dat een derde deel van de werkgevers nog steeds selecteert op de gezondheid van nieuwe werknemers. Alleen gebeurt het nu minder via keuringen.

In de tweede plaats kan het geringe effect van financiële prikkels op het aantal uitkeringen worden verklaard doordat bij beslissingen over verzuim of reïntegratie financiële argumenten vaak niet de meest belangrijke zijn. De belangrijkste reden voor het slagen van reïntegratie bij de eigen werkgever is de relatie tussen werkgever en werknemer. Als beide partijen reïntegratie nastreven, wordt wel een manier gevonden om dit te bereiken<sup>7</sup>. Indien nodig maken werkgevers gebruik van maatregelen die voor eigen rekening komen, bestaande reïntegratiesubsidies blijven vaak onbenut. Zo zijn gedurende het eerste jaar van de Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten, ingevoerd op 1 juli 1998, slechts 4.300 plaatsingsubsidies toegekend, terwijl elke werkgever die een arbeidsgehandicapte in dienst neemt op grond van deze regeling min of meer standaard 24.000 gulden krijgt.

Ook blijkt voor WAO'ers de hoogte van de uitkering geen effect te hebben op het actief zoeken naar werk. Niet de (hoogte van de) financiële prikkel is van invloed op het zoeken naar werk, maar de mate waarin een WAO'er zich ziek dan wel gezond voelt en de vraag hoe de WAO'er de eigen kansen op de arbeidsmarkt inschat.

Tenslotte geven werkgevers bij het bestrijden van verzuim voornamelijk redenen die niet financieel van aard zijn, zoals 'ziekte is lastig', 'de werksfeer wordt er negatief door beïnvloed' of 'de werkdruk neemt toe'<sup>8</sup>. Kortom, in de afwegingen gaat het vaak om andere zaken dan de financiële consequenties van verzuim en reïntegratie.

In de derde plaats kan de werking van financiële prikkels beperkt worden doordat werkgevers hun risico maar beperkt kunnen beïnvloeden. In het Nederlandse systeem zijn namelijk zowel ziektes die worden veroorzaakt door het werk (risque professionnel), als ziektes die niets met het werk te maken hebben (risque social) verzekerd. Het laatste soort ziekte is voor een werkgever moeilijk te beïnvloeden.

### *Is Pemba de oplossing?*

De hoop is op dit moment op de wet Pemba gericht. Het is echter zeer de vraag of de overheid met deze prikkelwet de werkgever wel zo kan sturen dat deze het aantal WAO'ers gaat reduceren. Pemba koppelt de WAO-premie voor de werkgever aan het aantal werknemers van het bedrijf dat in de WAO terecht komt. Ook bij deze wet kan neutralisatie van de prikkel verwacht worden. Zo worden 'premie-schommeling-verzekeringen' aangeboden, waardoor het risico van een hogere WAO-premie wordt verzekerd. De werkgever draagt daardoor niet direct de kosten van een hogere instroom in de WAO.

In de tweede plaats is het de vraag hoe hoog de financiële prikkel door Pemba zal zijn. De differentiatie in de WAO-premie is met name gebaseerd op het bedrag dat aan WAO-uitkeringen uitgekeerd wordt. Ongeveer twintig procent van degenen die een jaar ziek zijn geweest, krijgt echter geen WAO-uitkering toegekend<sup>9</sup>. Voor deze mensen hebben de werkgevers minder prikkel tot reïntegratie, omdat reïntegratie niet leidt tot terugdringing van het aantal WAO-uitkeringen en dus niet tot een verlaging van de Pemba-premie.

Daarnaast is de hoogte van de premie moeilijk te beïnvloeden. Het reïntegreren van werknemers leidt in veel gevallen (ongeveer een kwart van het totaal) niet tot het verlagen van de WAO-uitkering, maar tot het verlagen van de WW-uitkering, welke veel werknemers naast hun gedeeltelijke WAO-uitkering hebben. Bij werkhervatting gaan de verdiensten namelijk eerst van de WW-uitkering af, pas als meer wordt verdiend dan bij de WAO-beoordeling werd verwacht, wordt de WAO-uitkering aangepast.

Sturing door middel van financiële prikkels heeft zeer beperkt gewerkt. Ondanks verschillende wetten is het aantal zieke en arbeidsongeschikte werknemers niet gedaald. Ook voor de toekomstige situatie is het de vraag of de overheid het belang van opdrachtgevers bij reïntegratie voldoende kan sturen.

### **Is er een dreiging van overstap?**

De sociale partners willen concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen, omdat zij verwachten daarmee meer invloed op de sociale zekerheid uit te kunnen oefenen. Een essentieel onderdeel van marktwerking is dat er concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen is. Voor concurrentie is van belang dat aanbieders (de uitvoeringsinstellingen) de dreiging ervaren dat opdrachtgevers (de sociale partners) kunnen overstappen. Hiervoor is het met name van belang dat er vrijheid is in de keuze van de uitvoeringsinstelling; er mogen geen drempels zijn voor de overstap naar een andere uitvoeringsinstelling. In deze setting zullen de uitvoeringsinstellingen de wensen van de opdrachtgever zo goed mogelijk uitvoeren. In recent onderzoek worden echter mogelijke belemmeringen voor een soepele overstap geconstateerd<sup>10</sup>.

### *Insluiten van opdrachtgevers*

De uitvoeringsinstellingen zijn op verschillende manieren bezig met de voorbereidingen op de toekomstige marktsituatie. Enerzijds zijn deze voorbereidingen bedoeld om de opdrachtgevers te 'bekoren'; hen tevreden te stellen. Dit is een effect dat ook bedoeld is met de introductie van marktwerking. Tegelijkertijd sluiten veel van deze strategieën de opdrachtgevers in, doordat er overstapdrempels worden opgeworpen. Hierdoor wordt de werking van de markt bemoeilijkt. De uitvoeringsinstellingen blijken verschillende strategieën te hanteren om opdrachtgevers in te sluiten. Twee belangrijke strategieën komen hier aan bod.

De eerste belangrijke ontwikkeling in de voorbereidingen van de uitvoeringsinstellingen is het aanbieden van een totaalpakket. Dit houdt in dat een opdrachtgever veel verschillende soorten diensten kan afnemen. Het gaat dan, naast de werknemersverzekeringen, bijvoorbeeld om arbodienstverlening, Wulbz-verzekeringen, schadeverzekeringen, bancaire activiteiten en administratieve ondersteuning. Mede om al deze producten aan te kunnen bieden zijn de meeste holdings waartoe de uitvoeringsinstellingen behoren samenwerkingsverbanden aangegaan met commerciële verzekeraars en/of pensioenfondsen (bijvoorbeeld Gak met Achmea). Een voordeel van het totaalpakket is dat de werkgever slechts bij één instantie zijn gegevens hoeft aan te leveren. Dit kan een forse afname van de administratieve lasten betekenen. Daarnaast kan dienstverlening beter op elkaar afgestemd worden, doordat nog slechts één instantie betrokken is. Verder kan het financiële voordelen opleveren, door kortingen die worden verstrekt als de opdrachtgever een compleet pakket afneemt.

Naast al deze voordelen voor een opdrachtgever, leidt het totaalpakket echter ook tot het insluiten van een opdrachtgever. Het wordt moeilijker voor de opdrachtgever om naar een andere uitvoeringsinstelling over te stappen. In de eerste plaats kan een financiële binding ontstaan. Het zal vaak moeilijk zijn om opgebouwde financiële voordelen en rechten mee te nemen. In de tweede plaats ontstaat er een administratieve binding. Zowel de variatie in gegevens als de manier waarop ze (technisch gezien) aangeleverd worden, kunnen belemmerend zijn voor het overstappen naar een andere aanbieder, omdat uitvoeringsinstellingen en werkgevers met verschillende geautomatiseerde systemen werken. Dit probleem wordt groter naarmate opdrachtgevers meer producten kopen <sup>11</sup>. Door deze insluitende effecten van het totaalpakket kan de overstap naar een andere uitvoeringsinstelling moeilijk worden.

Een tweede manier waarop een deel van de uitvoeringsinstellingen zich voorbereidt op de toekomstige marktwerking is door sociale partners mede-eigenaar te maken, bijvoorbeeld doordat sociale partners aandeelhouders worden of zitting nemen in het bestuur van de holding. Het voordeel hiervan voor de sociale partners is dat zij in de toekomst de koers van de uitvoeringsinstelling mede kunnen bepalen, waardoor sectorspecifieke wensen beter behartigd kunnen worden. Tegelijkertijd werkt ook dit insluitend, omdat deze sociale partners in hun rol van opdrachtgever niet zo snel naar een andere aanbieder zullen gaan.

De marktprikkel blijkt zo door de uitvoeringsinstellingen afgezwakt te worden. De strategieën om opdrachtgevers te bekoren (wat marktwerking ook beoogt), kunnen tevens opdrachtgevers insluiten. Bekoring en insluiting blijken twee kanten van dezelfde medaille te zijn. De essentiële voorwaarde voor concurrentie, dat opdrachtgevers zonder belemmeringen naar een andere aanbieder kunnen gaan, wordt dan mogelijk niet vervuld.

Of opdrachtgevers overstappen hangt af van de kosten/baten-afweging van een dergelijke overstap; levert het meer op dan het (aan moeite) kost? Hiervoor hebben zij voldoende informatie over de prestaties van uitvoeringsinstellingen nodig.

### **Informatie**

Informatie-asymmetrie kan een groot probleem zijn in een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie <sup>12</sup>. De opdrachtgever is afhankelijk van de opdrachtnemer voor informatie. De juistheid van de informatie is voor de opdrachtgever vaak moeilijk in te schatten, met name als er sprake is van professionele beoordelingen op onderdelen waar de opdrachtgever weinig van weet. Deze professionele beoordelingen spelen bij reïntegratie een belangrijke rol. Het is voor een opdrachtgever veelal moeilijk te beoordelen of een uitvoeringsinstelling de juiste professionele afweging maakt bij de inzet van reïntegratie-instrumenten. Is het terecht dat de oudere werknemer geen scholing krijgt en de jongere wel? Is het terecht dat persoon X wel veel begeleiding krijgt en persoon Y niet?

Er zijn dus twee factoren waardoor de overstap van een opdrachtgever naar een andere uitvoeringsinstelling in gevaar kan komen. In de eerste plaats kunnen bekorende strategieën tevens de overstap belemmeren. In de tweede plaats is de informatie op basis waarvan een opdrachtgever tot overstap kan besluiten moeilijk te verkrijgen.

Als opdrachtgevers niet makkelijk kunnen overstappen, vermindert voor uitvoeringsinstellingen de dreiging dat opdrachtgevers weg kunnen gaan. Zekere concessies (in kwaliteit of prijs) leiden dan niet direct tot verlies van opdrachtgevers, zeker niet als de opdrachtgever deze concessies aan de kwaliteit niet goed waar kan nemen door een gebrek aan informatie. Omdat de uitvoeringsinstellingen minder belang hebben bij het tevreden houden van opdrachtgevers kunnen de belangen van de uitvoeringsinstelling (en de commerciële samenwerkingspartner) prevaleren boven de belangen van de opdrachtgever. Dit kan bijvoorbeeld tot uiting komen in een verminderde inzet voor reïntegratie, of in het maken van selecties die in het voordeel van het concern zijn, maar die niet overeenkomen met de wensen van de opdrachtgever. Van een directe doorvertaling van de wensen van de opdrachtgever naar de activiteiten van de uitvoeringsinstelling is dan geen sprake meer.

Het idee van de sociale partners, dat zij door de concurrentie meer invloed op de uitvoering van de sociale zekerheid kunnen uitoefenen, zal in de praktijk waarschijnlijk tegenvallen. Dit kan leiden tot een moeilijk stuurbare markt.

### **Conclusie**

Sturing door middel van financiële prikkels geeft geen garantie dat actoren zich gaan gedragen zoals de overheid wil. De overheid is tot nu toe slechts zeer beperkt in staat geweest om door middel van financiële prikkels het gedrag van de werkgevers en werknemers in de sociale zekerheidsmarkt te beïnvloeden. Deze prikkels blijken in de praktijk deels geneutraliseerd te worden. Daarnaast blijken financiële argumenten slechts naast andere argumenten een rol te spelen bij beslissingen rond ziekte en reïntegratie. Verder is het voor werkgevers in veel gevallen moeilijk het risico te beïnvloeden. In een marktsituatie zullen de gezamenlijke opdrachtgevers, namelijk werkgevers en werknemers, dus niet noodzakelijkerwijs geprikkeld zijn om te streven naar een zo effectief mogelijke reïntegratie.

Het is een goed streven om werkgevers en werknemers mede verantwoordelijk te maken voor het aantal WAO'ers. Of de tot nu toe gekozen prikkels dit kunnen bewerkstelligen is echter de vraag. Het nog verder privatiseren van reïntegratie-activiteiten wordt daarmee een riskante onderneming. Als prikkels niet of niet voldoende werken is de uitkomst van de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers over een invulling van het opdrachtgeverschap moeilijk te sturen.

Verder is in dit artikel gebleken dat marktwerking tussen uitvoeringsinstellingen tot een moeilijk stuurbare markt kan leiden. Door

insluitende acties van de uitvoeringsinstellingen en door de informatie-asymmetrie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, wordt de overstap van een opdrachtgever, wat een essentiële voorwaarde is voor het functioneren van een markt, bemoeilijkt. Uiteindelijk kan een uitvoeringsinstelling hierdoor ruimte krijgen voor opportunistisch gedrag.

Sturing door zowel de sociale partners zijnde opdrachtgevers, als de overheid is in zo'n situatie erg moeilijk. Het is dan ook verstandig van de minister om marktwerking tussen uvi's niet in het nieuwe plan terug te laten komen (hoewel het creëren van één staatsuvi vanuit het oogpunt van sturing misschien iets te veel naar de andere kant is doorgeschoten). De sociale partners kunnen zich hier beter bij aansluiten omdat zij anders de aan handen en voeten gebonden opdrachtgever worden in een stuurloze sociale zekerheidsmarkt.

Zie ook:

D.J. Wolfson, Reactie: [Prikkel hebben tijd nodig](#), *ESB*, 3 december 1999, blz. 896

---

**1** TAV, wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume; TBA, wet Terugdringing Beroep op Arbeidsongeschiktheidsregelingen; Tz, wet Terugdringing ziekteverzuim; Wulbz, Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte; Pemba, wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

**2** G.J. Meurs, M.A. van Ruremonde en S.P. Schouten, *Kwantitatieve effecten van financiële prikkels in de Ziektewet*, Ctsv, Zoetermeer, 1995.

**3** Een deel van de gebruikte gegevens in deze paragraaf komt uit J.B.I. Koehler en P.M. Spijkerboer (red.), *Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1999, een overzicht van de ontwikkelingen tot begin 1999*, Ctsv, Zoetermeer, 1999.

**4** E. Schellekens, C van Deursen et al., *SZW-werkgeverspanel rapportage 1997-1998*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1999, blz. 90.

**5** G. Lensvelt-Mulders en T. ter Huurne, Uitkeringshoogte en werkhervatting vanuit de WAO, in: J.B.I. Koehler et al. (zie noot 3).

**6** S. Andriessen, T.J. Veerman en J. Vijgen, *Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Selectieve aanstelling en afvloeiing van personeel op grond van (vermeende) risico's binnen de Ziektewet en WAO*, Ctsv, Zoetermeer, 1995, blz. 6.

**7** B. Cuelenaere, A.M. van der Giezen, T.J. Veerman en R. Prins, *Werkhervatting na rugklachten. Eindrapport Nederlandse studie*, Ctsv, Zoetermeer, 1999.

**8** Roos et al. 1997 geciteerd in C van Deursen, E. Schellekens, et al., *SZW-werkgeverspanel rapportage 1997*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1998.

**9** A.M. Van der Giezen, P.G.M. Molenaar-Cox, G. Jehoel-Gijsbers, *Langdurige arbeidsongeschiktheid in 1998. Een analyse van arbeidsongeschiktheidsrisico's en ontwikkelingen in de tijd*, Lisv, Amsterdam, 1999.

**10** Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op E.N. Bergsma, J.C. Van den Brink, J.C. Burger, L.A.J. Cordia, *Op weg naar concurrentie in de uitvoering*, Ctsv, Zoetermeer, 1999.

**11** Er wordt gewerkt aan standaardisatie van gegevens voor zover het om de uitvoering van werknemersverzekeringen gaat, voor de andere onderdelen van het totaalpakket is er ook dan nog geen standaardisatie.

**12** Zie bijvoorbeeld J. Le Grand en W. Bartlett (red.), *Quasi-markets and social policy*, Basingstoke, Macmillan, 1993.